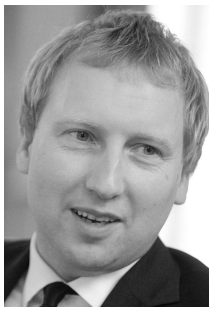
Deutschland und die UNAMA: Bisher nur ein Nebenkriegsschauplatz

Johannes Varwick · Martin Schmid · Christian Stock



Prof. Dr. Johannes Varwick, geb. 1968, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg. **Martin Schmid**, geb. 1985, und **Christian Stock**, geb. 1982, promovieren an der Professur Varwick.

Trotz des häufig proklamierten UN-Enthusiasmus Deutschlands steht sein Engagement für die zivile UN-Mission UNAMA deutlich im Schatten des NATO-Einsatzes ISAF. Dies äußert sich nicht nur in einer Ungleichgewichtung der materiellen und personellen Unterstützung, sondern auch in einer eher nachlässigen Beachtung der UNAMA bei der Formulierung der deutschen Afghanistan-Politik. Die gleichzeitige Schwäche und Überlastung des derzeitigen UNAMA-Mandats spielt hierbei sicherlich eine Rolle. Mit dem bis 2014 geplanten Abzug der ISAF wird jedoch der UN-Misson eine wachsende Bedeutung zukommen. Deutschland sollte sich daher, aber auch um seiner Rolle als engagiertes UN-Mitglied gerecht zu werden, stärker im Rahmen der UNAMA engagieren.

Die Vereinten Nationen sind seit Ende der achtziger Jahre in Afghanistan engagiert.[1] Heute ist die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) Dreh- und Angelpunkt der UN-Aktivitäten im Land. Dennoch ist sie in weiten Teilen der Öffentlichkeit weniger bekannt als die militärische Komponente des internationalen Engagements, die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force – ISAF) der NATO. Die Schwerpunktsetzung der deutschen Afghanistan-Politik entspricht diesem Muster: Der militärische Einsatz der Bundeswehr ist omnipräsent (wenngleich auch hier der Grad des deutschen Engagements bei vielen Alliierten als zu niedrig kritisiert wird); der Einsatz der UN wird selbst im Berliner Politikbetrieb nur am Rande zur Kenntnis genommen.

Wie passt dies mit dem Bild Deutschlands als engagiertem UN-Mitgliedstaat zusammen, der in der internationalen Afghanistan-Politik zweifellos eine wichtige Rolle spielt? Der vorliegende Beitrag untersucht die Diskrepanz zwischen dem verbalen ›UN-Enthusiasmus‹ und dem nennenswerten, aber keineswegs hervorstechenden deutschen UN-Engagement in Afghanistan. Als Gründe hierfür werden das zu schwache Mandat der UNAMA und der deutsche Schwerpunkt im Bereich ISAF (die gleichwohl UN-mandatiert ist) erörtert.[2]

Die zivile Hilfsmission UNAMA

Nachdem die Taliban in Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA im November 2001 von einer internationalen Koalition militärisch gestürzt worden waren, übernahmen die Vereinten Nationen die Führung bei der Gestaltung des Wiederaufbaus Afghanistans. Der damalige Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Afghanistan Lakhdar Brahimi spielte dabei eine Schlüsselrolle. Am 13. November 2001 unterrichtete er den UN-Sicherheitsrat über die Lage in Afghanistan.[3] Brahimi stellte notwendige Maßnahmen vor, darunter als vorrangiges Ziel die Wiederherstellung der staatlichen Autorität. Dies wurde in der Resolution 1378 des Sicherheitsrats festgehalten und auch auf der ersten Afghanistan-Konferenz auf dem Bonner Petersberg Anfang Dezember 2001 beschlossen. Um die dort eingesetzte Übergangsregierung und das zivile Personal der UN zu schützen, wurde am 20. Dezember 2001 mit Resolution 1386 die ISAF geschaffen.

Am 28. März 2002 rief der Sicherheitsrat mit Resolution 1401 dann die UNAMA ins Leben. Somit kehrten die Vereinten Nationen mit einer politischen Vertretung nach Afghanistan zurück, nachdem im Mai 2001 die seit dem Jahr 1993 stationierte Sondermission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UN Special Mission to Afghanistan – UNSMA) das Land hatte verlassen müssen.[4] In der Folgezeit beschäftigte sich der Sicherheitsrat regelmäßig mit der Lage in Afghanistan. Seit dem 11. September 2001 wurden über 40 Resolutionen mit Bezug zu Afghanistan verabschiedet. Einige Resolutionen behandeln den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und den Drogenhandel. Die restlichen beziehen sich allgemein auf die Lage in Afghanistan, wobei es in den meisten Fällen um die Mandate von ISAF und UNAMA geht.

Von ihrer Einsetzung bis zum Jahr 2006 war es die Hauptaufgabe der UNAMA, die Umsetzung des sogenannten Petersberg-Prozesses zu unterstützen. Dabei ging es vor allem um den Aufbau eines funktionierenden Staatswesens. Diese Aufgaben sind organisatorisch in der ›ersten Säule‹ der UNAMA verortet. Ergänzend hierzu wird im Rahmen der ›zweiten Säule‹ humanitäre, Aufbau- und Entwicklungshilfe geleistet. Nach dem formellen Abschluss des Petersberg-Prozesses folgte als Handlungsrahmen der Afghanistan-Pakt (Afghanistan Compact), beschlossen auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Jahr 2006.[5] Der Pakt legte für einen Fünfjahreszeitraum Ziele in den drei Kernbereichen Sicherheit, Governance und Entwicklung fest. Zwei Jahre später wurden diese Ziele in die Nationale Entwicklungsstrategie aufgenommen (Afghan National Development Strategy – ANDS), die auf der Pariser Afghanistan-

Konferenz im Jahr 2008 gemeinsam mit den Geberstaaten beschlossen wurde und ein Leitbild für das Afghanistan des Jahres 2020 enthält. Zusammen mit dem Afghanistan-Pakt wurde im Jahr 2006 ein Gemeinsamer Koordinierungs- und Überwachungsbeirat (Joint Coordination and Monitoring Board – JCMB) eingesetzt, der von der afghanischen Regierung und der UNAMA gemeinsam geleitet wird. Dieses Gremium soll dafür Sorge tragen, dass die Entwicklungsstrategie umgesetzt wird. Die Aufgabe der UNAMA hierbei lautet: »eine kohärentere Unterstützung der afghanischen Regierung durch die internationale Gemeinschaft sowie die Einhaltung der im Afghanistan-Pakt aufgeführten Grundsätze der Wirksamkeit der Hilfe zu fördern, namentlich durch die Mobilisierung von Ressourcen, die Koordinierung der von internationalen Gebern und Organisationen bereitgestellten Hilfe und die Steuerung der Beiträge der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen, insbesondere für die Drogenbekämpfungs-, Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen«.[6] Neben dieser Koordinierungsfunktion sieht das gegenwärtige Mandat der UNAMA unter anderem folgende Schwerpunkte vor: verstärkte Kooperation mit der ISAF und dem Hohen Zivilen Beauftragten der NATO, Unterstützung von Aussöhnung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten, Hilfe bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, Unterstützung regionaler Kooperation, Unterstützung des Übergangs (Kabul-Prozess) durch landesweite Präsenz, Überwachung des Schutzes der Menschenrechte sowie Versorgung und Rückführung von Binnenvertriebenen.[7]

Der Koordinierungsauftrag der UNAMA findet in einem hochkomplexen Umfeld von internationalen und lokalen Akteuren statt und ist bisweilen nur schwer zu erfüllen. Ein von Praktikern wie Beobachtern durchgängig beklagtes Problem ist die mangelnde Bereitschaft der verschiedenen Akteure, sich vom JCMB koordinieren zu lassen. Dies hängt in einigen Fällen mit der (traditionellen) Eigenständigkeit der Akteure zusammen, die auch als Mitglieder der weiteren UN-Familie nicht automatisch solchen Anweisungen Folge leisten wollen. Im Falle des wichtigsten internationalen Akteurs, der ISAF, liegt dies insbesondere an ihrem deutlichen finanziellen, personellen und politischen Übergewicht.

Die Frage nach dem Erfolg der UNAMA ist daher nicht eindimensional zu beantworten. Die Zusammenstellung erreichter ›Benchmarks‹ im jüngsten Bericht des Generalsekretärs zu Afghanistan[8] ist eindrucksvoll. Dennoch können diese ›Benchmarks‹ nicht ohne weiteres für eine Bewertung des von der UNAMA Erreichten herangezogen werden. Denn zum einen orientieren sie sich an den Zielsetzungen der Rahmenabkommen (Afghanistan-Pakt, Nationale Entwicklungsstrategie und die Afghanistan-Konferenzen in London und Kabul), womit die Hauptverantwortung für die Umsetzung bei der afghanischen Regierung liegt (Afghan ownership). Zum anderen sind nicht alle Elemente der Rahmenabkommen Teil des UNAMA-Mandats. Dies gilt insbesondere für den maßgeblichen Sicherheitsbereich. Die Sicherheitslage ist, ungeachtet der Wechselwirkungen mit den anderen Bereichen, das einstweilen wichtigste Kriterium für die Bewertung der Lage in Afghanistan. Sie hat sich im vergangenen Jahr jedoch nochmals gravie-

Tabelle 1: Entwicklung des UNAMA-Haushalts und des deutschen Anteils daran (in Millionen US-Dollar)

Zeitraum	Beantragt	Zugewiesen	Verwendet	Dt. Anteil
2002–2003	k. A.	k. A.	80,1	7,8
2004–2005	128,9*	121,7	104,9	10,5
2006	65,7**	65,6	62,4	5,7
2007	67,5	k. A.	57,9	5,0
2008	80,9	76,0	86,3	6,5
2009	178,4**	243,9	256,6	20,9
2010	241,9	226,9	238,6	18,2
2011	281,7**	k. A.	Offen	22,6***

*errechnet, **beinhaltet einen Übertrag, ***gemessen am Beantragten.

Quellen: eigene Berechnungen; einige Zahlen beruhen auf Berichten des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und des UN-Generalsekretärs; der deutsche Anteil wurde anhand der zugewiesenen oder ersatzweise der verwendeten Mittel errechnet; ›Verwendet‹ bezieht sich auf UN-Schätzungen am Ende der jeweiligen Periode.

1 Zur Geschichte des UN-Engagements in Afghanistan siehe: http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/un-afghan-history.shtml

2 Der Beitrag schließt an ein Forschungsprojekt der Autoren an, dessen Teilergebnisse in ausführlicherer Form veröffentlicht werden in: Johannes Varwick/Martin Schmid/Christian Stock, Das deutsche Afghanistan-Engagement in den Vereinten Nationen, in: Stefan Fröhlich/Klaus Brummer (Hrsg.), 10 Jahre Deutschland in Afghanistan, Wiesbaden (in Vorbereitung).

3 Deutsche Fassung der Unterrichtung: http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/brahimi_nov01.pdf

4 Vgl. Security Council Report, Afghanistan Historical Chronology, 5.4.2011, http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.2687219/

5 Siehe UN Doc. S/2006/90 v. 9.2.2006, Annex. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

6 UN-Dok. S/RES/1806 v. 20.3.2008.

7 UN-Dok. S/RES/1974 v. 22.3.2011.

8 Siehe Report of the Secretary-General, The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security, UN Doc. A/65/783–S/2011/120 v. 9.3.2011.

Tabelle 2: Direkte Zuweisungen der Bundesregierung an UN-Organisationen in Afghanistan und gesamte deutsche Entwicklungshilfe für Afghanistan 2002 bis 2008 im Vergleich (in Mio. Euro)

Direkte Zuweisungen			Gesamte Entwicklungshilfe	
Jahr	Empfänger	Betrag	Jahr	Betrag[e]
2002	FAO	7,44	**2002**	98,22
	UNHCR	ca. 5,70		
	UNMAS[a]	4,40		
2002/2003	UNESCO	0,21		
	UNICEF	2,30		
	WHO[b]	k.A.		
2003	UNHCR	6,30	**2003**	72,69
	FAO	3,20		
	UNMAS[a]	2,59		
2004	FAO	8,66	**2004**	60,48
2005	UNMAS[a]	3,40	**2005**	79,83
	FAO	1,17		
2006	UNHCR[c]	27,40	**2006**	94,04
2006/2007	ILO	0,27		
	UNMAS[a]	8,50		
2007	UNHCR[c]	26,30	**2007**	158,70
	FAO	5,07		
2008	FAO[d]	8,35	**2008**	199,85
2009	FAO[d]	8,35		
	UNHCR[c]	31,50		

a laut Berichten gingen die Mittel zum Minenräumen auch an weitere UN-Organisationen; **b** Unterstützung bei der Entsendung von Fachkräften; **c** Gesamtzahlungen an UNHCR, u.a. nach Afghanistan; **d** Gesamtumfang des FAO-Treuhandfonds zur Ernährungssicherung, Afghanistan ist Schwerpunktland; **e** die ursprünglichen Angaben in US-Dollar wurden mit dem mittleren jeweiligen Jahreskurs umgerechnet.

Quellen: Die Zuweisungen an UN-Organisationen wurden den Berichten zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen 2002/2003, 2004/2005, 2006/2007 und 2008/2009 entnommen. Für den Umfang der gesamten deutschen Entwicklungshilfe siehe Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Bundesregierung, Berlin, Dezember 2010, S. 102.

rend verschlechtert: Im Jahr 2010 stieg die Anzahl der zivilen Opfer im Vergleich zu 2009 um 19 Prozent auf 7120 Personen.[9] Der Großteil dieser zivilen Opfer ist zwar nicht auf den Einsatz der ISAF oder der afghanischen Regierung zurückzuführen. Dennoch sorgte die Veröffentlichung der Anzahl der zivilen Opfer, welche die UNAMA seit dem Jahr 2008 halbjährlich vornimmt, durchaus für Spannungen in der internationalen Gemeinschaft, insbesondere zwischen der ISAF und der UNAMA. Der UN-Sonderbeauftragte Staffan de Mistura hat diese Berichte als »manchmal zu offen« bezeichnet. Doch würden sie jedem deutlich machen, wie wichtig die Sicherung der grundlegensten Menschenrechte für die Afghanen ist.[10]

Deutschlands Leistungen für die UNAMA

Schon als Gastgeber der ersten Afghanistan-Konferenz auf dem Bonner Petersberg im Jahr 2001 unterstrich Deutschland sein besonderes Interesse am politischen Wiederaufbau Afghanistans und setzte dies auch bei den folgenden Afghanistan-Konferenzen fort. Dieses herausgehobene Engagement zeigte Deutschland auch innerhalb der Gremien der Vereinten Nationen. Als Miteinbringer der Afghanistan-Resolutionen in der UN-Generalversammlung[11] dient Deutschland besonders kleineren Ländern als Orientierungspunkt in der Afghanistan-Politik. Die jährliche Afghanistan-Resolution hat zwar, wie die Mehrzahl der von der Generalversammlung verabschiedeten Resolutionen, vor allem symbolische Bedeutung. Sie bestätigt aber die grundlegenden Richtlinien, die der Sicherheitsrat der UNAMA vorgegeben hat. Seine gegenwärtige nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, sein Vorsitz im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss und seine Federführung der Afghanistan-Dossiers machen Deutschland zu einem wichtigen Akteur der internationalen Afghanistan-Politik. Die aktive Mitwirkung in verschiedenen informellen Formaten außerhalb des Sicherheitsrats, wie beispielsweise der ›Freundesgruppe Afghanistan‹,[12] bestätigt den Eindruck der Kontinuität des deutschen Interesses am Fortschritt Afghanistans.

Über dieses Engagement auf der internationalen Ebene hinaus bekräftigte die Bundesregierung nach eigenen Angaben zudem, konkret auf den UN-Einsatz vor Ort bezogen, die »verstärkte zentrale Rolle der UNAMA politisch, finanziell und mit Personal«[13] zu unterstützen. Ein Beispiel für eine eher im Hintergrund stattfindende Unterstützung war das deutsche Bemühen, der UNAMA – und nicht der ISAF – den Ko-Vorsitz des JCMB gemeinsam mit der afghanischen Regierung zu übertragen. Öffentliche Unterstützung leistete Deutschland für die UNAMA etwa in Form organisatorischer Hilfe bei der Durchführung zweier Ministerkonferenzen, die unter der Schirmherrschaft der UNAMA in den Jahren 2004 und 2006 in Doha stattfanden und den Aufbau der afghanischen (Grenz-)Polizei zum Thema hatten (Doha-Prozess).[14] Da die UNAMA als politische Mission aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert wird, ist Deutschland als drittgrößter Beitragszahler zum ordentlichen Haushalt automatisch auch drittgrößter Financier der UNAMA. Das bedeutet konkret, dass allein für das Jahr 2010 indirekt knapp 18,2 Millionen US-Dollar für die UNAMA aus dem deutschen

Haushalt zur Verfügung gestellt wurde (siehe Tabelle 1, S. 115). Überdies unterstützte Deutschland die UNAMA wiederholt mit Führungspersonal. So war Tom Koenigs von März 2006 bis Dezember 2007 Sonderbeauftragter und Leiter der UNAMA. Seit März 2010 ist Martin Kobler als stellvertretender Sonderbeauftragter verantwortlich für politische Angelegenheiten.

Es ist deutlich zu sehen, dass Deutschland sich für die UNAMA finanziell engagiert. Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass die UNAMA automatisch eine elementare Komponente der deutschen Afghanistan-Politik ist. Da in Afghanistan neben der UNAMA noch viele weitere Akteure der ›UN-Familie‹ tätig sind, mit denen die Bundesregierung vor Ort nicht im ständigen Austausch steht, agiert die UNAMA oft als Koordinator zwischen der deutschen Botschaft in Kabul und dem sogenannten Landesteam der UN. Es besteht in Afghanistan aus über 20 Akteuren aus dem UN-System, wie zum Beispiel dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP). Diese Organisationen sind eine zentrale Stütze der zivilen Aufbauhilfe. Beispielsweise wird der Rechtsstaatlichkeitsfonds Afghanistans (LOTFA) – ein Treuhandfonds für die Besoldung der afghanischen Sicherheitskräfte – vom UNDP verwaltet.[15] Deutschland ist auch in diesem Bereich der UN aktiv, entweder über die Finanzierung und programmatische Mitgestaltung in den jeweiligen Führungsgremien und/oder über die Zusammenarbeit bei Projekten vor Ort.[16] Deutschland engagiert sich in weiteren zivilen Bereichen, wie etwa der Polizeiausbildung. Hier hatte Deutschland als damalige ›lead nation‹ in diesem Bereich allerdings bis 2006 lediglich 89 Millionen US-Dollar investiert – eine äußerst geringe Summe, wenn man die mehr als 1,7 Milliarden US-Dollar gegenüberstellt, die von den USA allein bis 2005 in die Ausbildung des Militärs gesteckt wurden.[17]

Die UNAMA als Teil der deutschen Afghanistan-Politik

Seit ihrer Gründung im Jahr 2002 spielt die UNAMA in der politischen Debatte in Deutschland kaum eine Rolle. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass die UNAMA im Schatten der ISAF steht. Die ISAF, als militärische Mission mit starker deutscher Beteiligung und zahlreichen getöteten Bundeswehrsoldaten, ruft ein größeres Interesse und mehr Emotionen in der Öffentlichkeit hervor als die kleine UN-Mission. Hinzu kommt, dass die ISAF als militärischer Auslandseinsatz jährlich vom Bundestag neu mandatiert werden muss und der finanzielle und personelle Aufwand des Bundeswehreinsatzes ungleich höher ist als jener für die UNAMA. Zum Vergleich: Dem knappen Dutzend Deutschen im Dienste von UNAMA[18] und den knapp 18,2 Millionen US-Dollar an Mitteln aus dem deutschen Haushalt standen im Jahr 2010 mehr als 5000 Bundeswehrsoldaten und ein Budget von weit mehr als 1,1 Milliarden Euro[19] gegenüber. Dies soll keinesfalls die Qualität der erbrachten Leistungen Deutschlands für die UNAMA in Abrede stellen. Insbesondere die Entsendung qua-

Seit ihrer Gründung im Jahr 2002 spielt die UNAMA in der politischen Debatte in Deutschland kaum eine Rolle.

9 Siehe Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 8), Abs. 34.

10 Stellungnahme von Staffan de Mistura im Sicherheitsrat, 22.12.2010 (Übersetzung durch Autoren), http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SRSG%20Briefing%20to%20SC/Briefing%20de%20Mistura.22%20December%202010.pdf

11 Jüngste Resolution: UN-Dok. A/RES/65/8 v. 4.11.2010.

12 Freundesgruppen sind offene Formate zu verschiedenen Themen, die von einzelnen engagierten Staaten koordiniert werden und vor allem dem Austausch dienen. Im Falle der ›Freundesgruppe Afghanistan‹ ist der Koordinator Kanada; weitere ähnliche und informelle Formate, in die Deutschland eingebunden ist, sind z.B. die Afghanistan-Kontaktgruppe. Zu dieser Art Politikformat siehe auch Jochen Prantl, Entscheidungsfindung in den Vereinten Nationen, in: Helmut Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München 2007, S. 265–292, hier S. 274–280.

13 Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2008 und 2009, Bundestags-Drucksache 17/2726 v. 5.8.2010, Kap. B.I.1.g.

14 Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2004 und 2005, Bundestags-Drucksache 16/3800 v. 7.12.2006, Kap. B. 13.

15 Vgl. Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Bundesregierung, Dezember 2010, S. 73, http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/556428/publicationFile/131801/101213-AFG-Fortschrittsbericht.pdf

16 Eine systematische Auflistung aller von Deutschland unterstützen UN-Projekte in Afghanistan gestaltet sich allerdings schwierig, da diese von deutscher Seite nicht zusammengefasst veröffentlicht werden. So läuft die deutsche Unterstützung über unterschiedliche Kanäle (zum Beispiel Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) in die verschiedenen UN-Organisationen. Die Formen der Veröffentlichung von Geberdaten sind heterogen, teilweise unvollständig und daher nicht vergleichbar. Ergänzende und systematisch durchgeführte schriftliche Anfragen der Autoren bei UN-Organisationen vor Ort wurden nur mit geringem Rücklauf beantwortet.

17 Iselin Hebbert Larsen, UNAMA in Afghanistan. Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination, NUPI, Oslo 2010, S. 24.

18 Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Aktivitätenbericht 2010, Berlin 2011, S. 5.

19 Beantragt wurden von der Bundesregierung 1,059 Milliarden Euro. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung geht jedoch davon aus, dass die jährlichen Kosten knapp zwei Milliarden Euro pro Jahr betragen, siehe Tilman Brück/Olaf de Groot/Friedrich Schneider, Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan, Wochenbericht des DIW Berlin 21/2010, S. 28, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.356890.de/10-21-1.pdf

Tabelle 3: UNAMA – Führung, Ereignisse und Mandate

	Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs	Wichtige politische Ereignisse	Afghanistan-Resolutionen des UN-Sicherheitsrats **(UNAMA-Mandat)**
2001	Lakhdar Brahimi	Bonn-Konferenz (Petersberg-Prozess); Beginn von ISAF	1386, 1373, 1377, 1378, 1383, 1386
2002		Tokyo-Konferenz; Loya Dschirga ernennt Übergangsregierung; Bonn-Konferenz	1388, 1390, **1401**, 1413, 1419, 1444, 1452, 1453
2003		NATO übernimmt ISAF	1455, 1456, **1471**, 1510
2004	Jean Arnault	Loya Dschirga verabschiedet neue Verfassung; Berlin-Konferenz; Präsidentschaftswahlen	1526, **1536**, 1563
2005		Provinz- und Parlamentswahlen	**1589**, 1617, 1623, 1624
2006	Tom Koenigs	London-Konferenz (Afghanistan-Pakt)	1659, **1662**, 1707, 1735
2007			**1746**, 1776, 1787
2008	Kai Eide	Paris-Konferenz	1805, **1806**, 1817, 1822, 1833
2009		Den Haag-Konferenz; Präsidentschaftswahlen	**1868**, 1890, 1904
2010	Staffan de Mistura	London-Konferenz; Friedens-Dschirga; Kabul-Konferenz; Parlamentswahlen	**1917**, 1943, 1963
2011		Bonn-II-Konferenz	**1974**

lifizierten Personals darf hier nochmals unterstrichen werden. Es ist allerdings klar, dass das UNAMA-Engagement und der Einsatz im ›engeren UN-Rahmen‹ (in Abgrenzung zur ISAF, deren Mandatierung durch die Vereinten Nationen stets betont wird) damit doch deutlich in den Hintergrund gerückt werden. Dies spiegelt sich auch im jüngsten ›Fortschrittsbericht Afghanistan‹ der Bundesregierung wider, in dem die UNAMA nur am Rande erwähnt wird.[20]

Der schmale Zuschnitt der UNAMA muss im Kontext des Afghanistan-Konflikts als gescheitert angesehen werden.

Abgesehen davon, dass der Schwerpunkt der deutschen Afghanistan-Politik im militärischen Bereich liegt, laufen die zivilen Anstrengungen auch überwiegend über andere Kanäle – bilateral über nichtstaatliche Organisationen oder multilateral über die Europäische Union, wie das Beispiel EUPOL Afghanistan zeigt. Allerdings war ursprünglich auch nicht angedacht, dass die UNAMA als mächtiger Akteur auftreten und die zivilen Anstrengungen leiten oder gar selbst ausführen sollte. Stattdessen wurde bei der Konzeption der UNAMA im Jahr 2002 Wert auf einen schmalen Zuschnitt gelegt, um die afghanische Eigenverantwortung zu stärken. Diese Konzeption muss, zumindest im Kontext des Afghanistan-Konflikts, als gescheitert angesehen werden: Die staatlichen Strukturen in Afghanistan, sofern sie überhaupt in der erhofften Weise je existiert hatten, waren im Jahr 2002 noch zu schwach, um ein größeres Maß an Verantwortung zu tragen.[21] Das mit dieser Konzeption einhergehende personelle Übergewicht Einheimischer bei der UNAMA (rund 80 Prozent des Personals ist afghanisch) kann jedoch als Erfolg verbucht werden, da es einen wichtigen Beitrag zur vergleichsweise guten Akzeptanz dieser Mission bei den Afghanen selbst geleistet hat. Die ›leichte‹ Konzeption von UNAMA trug neben der herausgehobenen Bedeutung des Sicherheitsaspekts jedoch insgesamt dazu bei, dass die ISAF zum dominierenden Akteur der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan wurde. So ist es dann auch verständlich, dass Deutschland die Stärkung der zivilen Komponente der Krisenbewältigung in Afghanistan nicht über die UN, sondern über die NATO und die ISAF zu bewirken suchte. Ein Ergebnis hiervon ist die Weiterentwicklung des ›comprehensive approach‹ der NATO, der durchaus dem deutschen Ansatz der ›Vernetzten Sicherheit‹ entspricht.

Bezüglich der konkreten deutschen UNAMA-Politik wurden von der Opposition im Deutschen Bundestag Verbesserungen gefordert, zum Beispiel von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der mit Tom Koenigs seit 2009 auch ein ehemaliger UNAMA-Leiter angehört. In einem Entschließungsantrag forderte die Fraktion die Bundesregierung auf, sich stärker für eine Vergrößerung sowie eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der UNAMA einzusetzen. Als Beispiel für ein solch verstärktes Engagement nennt der Antrag den Bau eines neuen Bürogebäudes in Kandahar. Bei der personellen Ausstattung sollte Deutschland einen Beitrag dazu leisten, geeignetes Personal für die offenen Stellen auch unter deutschen Bewerbern zu finden.[22] Die Rekrutierungsprobleme der UNAMA – gegenwärtig ist immer noch mehr als ein Drittel der Posten vakant[23] – sind der Bundesregierung bekannt. Allerdings sind die Vereinten Nationen in Afghanistan aufgrund der schlechten Sicherheitslage und der relativ geringen Bezahlung für deutsche Bewerber grundsätzlich ein wenig attraktiver Arbeitgeber. Dies wurde unter anderem bei einem Anschlag Anfang April 2011 auf das UN-Hauptquartier im nordafghanischen Masar-i-Scharif deutlich, bei dem mindestens zehn Menschen getötet wurden.

Bilanz und Handlungsempfehlungen an die deutsche Politik

Die geringe Aufmerksamkeit, die der UNAMA in der deutschen Afghanistan-Politik zukommt, ist aus den genannten Gründen verständlich. Der im Vergleich zu vielen anderen Staaten bedeutende Beitrag zur Finanzierung und Personalausstattung der Mission scheint zudem gegen die Notwendigkeit zu sprechen, am deutschen Engagement im Rahmen der

UNAMA etwas zu ändern. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn Deutschland als traditionell UN-freundlicher Staat – der diese Tradition auch gern beschwört – der UN-Perspektive vor Ort in Afghanistan mehr Aufmerksamkeit schenken würde. Der Vergleich mit anderen, weniger engagierten, Staaten geht fehl. Denn ein überzeugter – und überzeugen wollender – Multilateralist wie Deutschland, von dem man zu Recht sagen kann, dass bei ihm »die Unterstützung der Weltorganisation zum kleinen Einmaleins«[24] zählt, sollte durchaus mit Initiativen neue Impulse setzen. Die gegenwärtige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bietet dafür eine hervorragende Gelegenheit. Dann wäre es auch nicht mehr nötig, in der Außendarstellung bezüglich der UNAMA immer wieder auf das hohe Grundniveau der deutschen UN-Politik rekurrieren zu müssen.

Zudem besteht dringender Handlungsbedarf bezüglich der Konzeption der UNAMA. Zwar arbeitet die Mission derzeit noch im Schatten der ISAF und der Operation ›Enduring Freedom‹. Dies wird sich aber voraussichtlich ändern, sollte der Abzug der ISAF, wie angekündigt, bis 2014 erfolgen. In diesem Zusammenhang sagte die Bundesregierung Afghanistan auch nach dem Truppenabzug fortdauernde Unterstützung zu.[25] Neben diesen politischen Signalen sollte das bisherige Engagement in Afghanistan umfassend bilanziert werden. Dabei sollte sowohl das militärische als auch das zivile Engagement der verschiedenen internationalen Akteure einbezogen werden, einschließlich der UNAMA und der anderen UN-Akteure vor Ort. Dabei gilt es, das UNAMA-Mandat an die neuen Gegebenheiten anzupassen, so dass die Mission über die Ressourcen verfügt, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Eine wichtige Überlegung wird dabei sein, wie robust die UNAMA künftig werden muss, um ihr Mandat zu erfüllen. Wesentlich dabei ist etwa der Schutz der Mitarbeiter und die Notwendigkeit, Wahlen und andere Aktivitäten, die potenziell zum Ziel von Gewaltakten Aufständischer werden können, zu sichern. In diesem Zusammenhang betonen zahlreiche Akteure vor Ort, dass die bisherige Nicht-Robustheit der UN-Mission durchaus als ein Vorteil angesehen werden kann. Auf der anderen Seite ist offen, in welchem Umfang die sich formierenden afghanischen Sicherheitskräfte in der Lage sein werden, die Sicherheitsbedürfnisse der Afghanen zu befriedigen. Abhängig von der Beantwortung dieser Frage wäre auch denkbar, Teile der ISAF als robuste Komponente in die UNAMA zu integrieren.

Der Übergangsprozess bietet also eine Chance, die UNAMA neu auszurichten, da sie nach dem Abzug der ISAF verstärkt als Partner für die Afghanen benötigt werden wird. Deutschland könnte hier als Impulsgeber auftreten und sich mit Nachdruck für eine Ausweitung der UNAMA einsetzen. Als traditionell guter Partner der Afghanen, als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat und als das Land, welches in den relevanten Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Sicherheitsrats den Vorsitz hat, wäre Deutschland für diese Rolle prädestiniert. Wegweisend für diese Entwicklungen könnte dabei die ›Bonn-II-Konferenz‹ sein, bei der es auch um die Rolle der UNAMA gehen wird und die Deutschland am 5. Dezember 2011 auf Wunsch der afghanischen Regierung auf dem Bonner Petersberg ausrichten wird. »Für deren Erfolg wird es auch darauf ankommen, eine Zwischenbilanz des bisherigen Engagements der Vereinten Nationen und der internationalen Anstrengungen in Afghanistan zu ziehen. Letztlich müssen wir die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) zur Übernahme weiterer Aufgaben im zivilen Bereich befähigen. Dies wird ein wesentlicher Eckpfeiler sein für die Flankierung der in den kommenden Jahren zu vollziehenden Übergabe der Verantwortung«, so der deutsche UN-Botschafter Peter Wittig.[26]

Der Übergangsprozess bietet eine Chance, die UNAMA neu auszurichten, da sie nach dem Abzug der ISAF verstärkt als Partner für die Afghanen benötigt werden wird.

Für die Übergabe der Verantwortung ist es zudem ein wichtiges Zeichen, dass auf der geplanten Konferenz in Bonn nach zehn Jahren erstmals wieder Vertreter verschiedener afghanischer Gruppen anwesend sein werden und Afghanistan nicht ausschließlich von der Regierung von Hamid Karsai vertreten wird. Dies wäre eine maßgebliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Übergang zur afghanischen Eigenverantwortung, bei der eine gestärkte UNAMA den Abzug der ISAF kompensiert. Im Idealfall würde die UN-Mission dann ebenfalls in einem nächsten Schritt ihre Aktivitäten in den verschiedenen Provinzen langsam zurückfahren, um die Verantwortung in die Hände der Afghanen zu übergeben. In einem solchen Szenario wäre die UNAMA für Deutschland ein richtiges Format, um seine zivil ausgerichtete Afghanistan-Politik effizient umzusetzen.

20 Vgl. Fortschrittsbericht, a.a.O. (Anm. 15).

21 Fatima Ayub/Sari Kouvo/Rachel Wareham, Security Sector Reform in Afghanistan, Brüssel 2009, S. 9, http://initiativeforpeacebuilding.org/pdf/Security_Sector_Reform_in_Afghanistan.pdf

22 Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 17/4585 v. 27.1.2011, S. 7.

23 Zum 31. Januar 2011 waren es 32 Prozent, vgl. Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 8), Abs. 72.

24 Johannes Varwick, Die deutsche UNO-Politik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2011, S. 514–531, hier S. 516.

25 Siehe etwa: Außenminister Guido Westerwelle, Rede auf der 47. Münchner Sicherheitskonferenz, 6.2.2011, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110206-BM-Mue_Siko.html

26 Peter Wittig, Deutschland im UN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012, Vereinte Nationen, 1/2011, S. 3–7, hier S. 4.